

Gesetzentwurf

des Bundesrates

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Schwerbehindertengesetzes

A. Zielsetzung

Das Aufkommen an Ausgleichsabgabe wird bisher nach dem Schwerbehindertengesetz zu einem Prozentsatz von 45 v. H. an den Bundesausgleichsfonds abgeführt, der davon zu einem wesentlichen Anteil regionale Maßnahmen finanziert. Dies ist nicht sachgerecht.

B. Lösung

Änderung des Schwerbehindertengesetzes dahin gehend, daß die Einrichtungen und Maßnahmen zur Eingliederung Schwerbehinderter auf Landesebene oder auf regionaler Ebene nicht mehr aus dem vom Bund verwalteten Fonds finanziert, sondern daß diese Mittel direkt von den Ländern verwaltet werden. Den besonderen finanziellen Bedürfnissen der neuen Länder ist dabei Rechnung getragen.

C. Alternativen

Keine

D. Kosten

Keine.

Es wird Verwaltungsaufwand eingespart.

Bundesrepublik Deutschland
Der Bundeskanzler
031 (311) – 802 02 – Schw 26/96

Bonn, den 19. Juni 1996

An die
Präsidentin des
Deutschen Bundestages

Hiermit übersende ich gemäß Artikel 76 Abs. 3 des Grundgesetzes den vom Bundesrat in seiner 696. Sitzung am 3. Mai 1996 beschlossenen Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Schwerbehindertengesetzes mit Begründung (Anlage 1) und Vorblatt.

Ich bitte, die Beschlußfassung des Deutschen Bundestages herbeizuführen.

Federführend ist das Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung.

Die Auffassung der Bundesregierung zu dem Gesetzentwurf ist in der als Anlage 2 beigefügten Stellungnahme dargelegt.

Dr. Helmut Kohl

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Schwerbehindertengesetzes

Der Bundestag hat mit Zustimmung des Bundesrates das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1

§ 11 Abs. 4 des Schwerbehindertengesetzes in der Fassung der Bekanntmachung vom 26. August 1986 (BGBl. I S. 1421, 1550), zuletzt geändert durch Artikel 97 des Gesetzes vom 5. Oktober 1994 (BGBl. I S. 2911), wird wie folgt gefaßt:

„(4) Die Hauptfürsorgestellen haben 25 vom Hundert des Aufkommens an Ausgleichsabgabe an den Ausgleichsfonds (§ 12) weiterzuleiten, der der Bundesanstalt für Arbeit hiervon 90 vom Hundert zur besonderen Förderung Schwerbehinderter nach § 33 Abs. 1 Nr. 3 zuweist. Von dem nach Abführung an den Ausgleichsfonds verbleibenden Aufkommen an Ausgleichsabgabe erhalten die Hauptfürsorgestellen der Länder Berlin, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen in den Jahren 1998 bis 2002 vorab einen Anteil von 10 vom Hundert, der unter diesen entsprechend dem Verhältnis der Wohnbevölkerung des jeweiligen Landes zur Wohnbevölkerung der Gesamtheit dieser Länder aufgeteilt wird. Die Bundesregierung wird ermächtigt, auf Antrag eines oder mehrerer der vorgenannten Länder zu prüfen, ob, in welchem dieser Länder und für welchen Zeitraum Satz 2 auch nach dem 31. Dezember 2002 anzuwenden ist, weil dort auf andere Weise ein im Verhältnis zum übrigen Bundesgebiet gleichwertiges Angebot von Einrichtungen zur beruflichen Eingliederung Schwerbehinderter nicht erreichbar ist, sowie die erforderliche Verlängerung durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates zu regeln. Für die sodann noch verbleibenden Mittel wird zwischen allen Hauptfürsorgestellen ein Ausgleich herbeigeführt. Der auf die einzelne Hauptfürsorgestelle entfallende Anteil am Aufkommen an Ausgleichsabgabe bemißt sich nach dem Mittelwert aus dem Verhältnis der Wohnbevölkerung im Zuständigkeitsbereich der Hauptfürsorgestelle zur Wohnbevölkerung im Geltungsbereich dieses Gesetzes und dem Verhältnis der Zahl der im Zuständigkeitsbereich der Hauptfürsorgestelle in den Betrieben und Dienststellen

beschäftigungspflichtiger Arbeitgeber auf Arbeitsplätzen im Sinne des § 7 Abs. 1 beschäftigten und der bei den Arbeitsämtern arbeitslos gemeldeten Schwerbehinderten und Gleichgestellten zur entsprechenden Zahl der Schwerbehinderten und Gleichgestellten im Geltungsbereich dieses Gesetzes. Die sich aus den Sätzen 2, 4 und 5 ergebenden Aufgaben werden vom Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung durchgeführt.“

Artikel 2

Die Zweite Verordnung zur Durchführung des Schwerbehindertengesetzes (Schwerbehinderten-Ausgleichsabgabeverordnung – SchwbAV) vom 28. März 1988 (BGBl. I S. 484) wird wie folgt geändert:

1. In § 36 Abs. 2 wird die Zahl „45“ jeweils durch die Zahl „25“ ersetzt.
2. In § 41 Abs. 2 Nr. 1 wird der Bezug „§ 30“ durch den Bezug „§ 30 Abs. 1 Nr. 1 bis 3 und 7“ ersetzt.

Ferner wird der Halbsatz nach dem Semikolon wie folgt gefaßt: „Einrichtungen nach § 30 Abs. 1 Nr. 4 bis 6 können auch bei nur lokaler oder regionaler Bedeutung gefördert werden, wenn sie die innovative Weiterentwicklung bestehender Arbeits- und Betreuungsformen zum Ziel haben; insoweit gilt die Voraussetzung des § 12 Abs. 1 Satz 1 des Schwerbehindertengesetzes als erfüllt.“

3. § 41 Abs. 3 wird gestrichen. Die bisherigen Absätze 4 und 5 werden die Absätze 3 und 4.

Artikel 3

Die bei Inkrafttreten des Gesetzes im Ausgleichsfonds vorhandenen und die danach über die Abführungsquote von 25 vom Hundert hinaus zufließenden Mittel können noch nach bisher geltendem Recht abgewickelt werden.

Artikel 4

Dieses Gesetz tritt am 1. Januar 1998 in Kraft.

Begründung

A. Allgemeines

Nach der geltenden Regelung haben die Hauptfürsorgestellten 45 v. H. des Aufkommens an Ausgleichsabgabe an den Ausgleichsfonds weiterzuleiten, der der Bundesanstalt für Arbeit hiervon 50 v. H. zur besonderen Förderung Schwerbehinderter zuweist, soweit nicht ein anderer Anteil erforderlich ist (§ 11 Abs. 4 Satz 1 SchwbG). Die beim Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung verbleibenden Mittel des Ausgleichsfonds sind als zweckgebundene Vermögensmasse zu verwalten und u. a. zur Förderung von Einrichtungen und Maßnahmen, die den Interessen mehrerer Länder auf dem Gebiet der Arbeits- und Berufsförderung Schwerbehinderter dienen, zu verwenden (§ 12 Abs. 1 Satz 1 SchwbG). Das Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung trifft Entscheidungen über die Vergabe der Mittel des Ausgleichsfonds aufgrund von Vorschlägen des bei ihm gebildeten Beirats für die Rehabilitation der Behinderten (§ 35 SchwbG).

Der größte Teil der Mittel, die das Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung auf Vorschlag des Beirats aus dem Ausgleichsfonds für die Rehabilitation der Behinderten für Projekte bereitstellt, fließt bisher den Werkstätten und den Wohnstätten für Behinderte in den Ländern zu. Diese Einrichtungen werden bis heute, da sie als Bestandteil einer länderübergreifenden Netzplanung gelten, im Sinne des Gesetzes (§ 12 SchwbG i. V. m. § 41 SchwbAV) als überregional charakterisiert, obwohl sie tatsächlich nur lokale oder allenfalls regionale Bedeutung haben. Unstreitig besteht noch in allen Ländern ein beträchtlicher Zusatzbedarf an Investitionen in Werkstätten und Wohnstätten für Behinderte. Der zweifellos vorhandene besondere Nachholbedarf in den neuen Ländern kann durch Modifizierung des Ausgleichs unter den Hauptfürsorgestellten auf wesentlich einfachere Weise abgedeckt werden.

Mit dem Wegfall der Förderung von Werkstätten und Wohnstätten für Behinderte aus Mitteln des Ausgleichsfonds verringert sich auch der Finanzbedarf des Ausgleichsfonds. Dieser soll sich künftig auf die zur besonderen Förderung Schwerbehinderter nach § 33 Abs. 1 Nr. 3 und Abs. 2 SchwbG der Bundesanstalt für Arbeit zuzuweisenden limitierten Mittel sowie auf den Betrag beschränken, der aufgrund der Erfahrungen der letzten Jahre für die dem Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung zur Förderung verbleibenden Maßnahmen notwendig ist. Die Quote 25 v. H. setzt sich aus der Summe des (bisherigen) Anteils der Bundesanstalt für Arbeit von 22,5 v. H. und einem Anteil von 2,5 v. H. zusammen, der dem angenommenen – nicht eng bemessenen – Bedarf an überregionalen und modellhaften Maßnahmen entspricht. Soweit der limitierte Anteil den vorrangig abzudeckenden Bedarf für die Förderung

nach § 33 Abs. 1 Nr. 3 und Abs. 2 SchwbG nicht befriedigen sollte, kann und soll dieser in den Ländern bedarfsgerecht durch Maßnahmen nach § 33 Abs. 3 SchwbG abgedeckt werden. Spezielle Arbeitsmarktprogramme der Länder in Zusammenarbeit mit den Landesarbeitsämtern unter Berücksichtigung regionaler Besonderheiten entsprechen auch dem Ziel der Bundesregierung, zu einer stärkeren Regionalisierung der Arbeitsmarktpolitik zu gelangen. Dies muß bei der Festlegung der Abführungsquote der Länder an den Ausgleichsfonds berücksichtigt werden.

Schließlich verstößt die jetzige Regelung gegen den föderativen Grundgedanken und das Subsidiaritätsprinzip, wonach Aufgaben nur dann auf der Ebene des Bundes wahrgenommen werden sollten, wenn dies aus fachlichen Gründen unvermeidbar ist. Fachliche Gründe sprechen aber im Gegenteil für eine dezentrale Lösung, d. h. für eine ausschließliche Kompetenz auf Länderebene, wo bürgernahe sowie zeit- und bedarfsgerechte Entscheidungen möglich sind. Dadurch würde ein hoher Verwaltungsaufwand, der durch die Beteiligung mehrerer Dienststellen des Bundes und dem damit verbundenen hohen Abstimmungs- und Koordinierungsbedarf zwangsläufig entsteht, entfallen und eine Mischfinanzierung, die allen Grundsätzen der Verwaltungsökonomie und den Forderungen nach einem „Schlanken Staat“ widerspricht, abgebaut werden.

Mit diesem Gesetzentwurf wird der auf der Konferenz der Ministerpräsidenten der Länder vom 30. November bis 2. Dezember 1994 einstimmig gefaßte Beschluß zur Reform des Ausgleichsfonds umgesetzt.

B. Einzelbegründung

Zu Artikel 1

Zu Satz 1

Die Reduzierung des Anteils von 45 v. H. auf 25 v. H. des Aufkommens an Ausgleichsabgabe ist aufgrund des Wegfalls der Förderung von Werkstätten und Wohnstätten für Behinderte aus dem Ausgleichsfonds gerechtfertigt. Die der Bundesanstalt für Arbeit zuzuweisenden Mittel verbleiben bei dem bisherigen Anteil von 22,5 v. H. des Aufkommens an Ausgleichsabgabe bzw. von 90 v. H. der von den Hauptfürsorgestellten an den Ausgleichsfonds abgeführten Mittel.

Der der Bundesanstalt für Arbeit zukommende Anteil wird limitiert. Mit dieser Limitierung soll erreicht werden, daß der Spielraum der Länder für (vorrangige) individuelle Maßnahmen der Arbeits- und Berufsförderung Schwerbehinderter sowie ggf. Entscheidungen für investive Maßnahmen nicht zu stark eingeengt wird; sollte für Maßnahmen nach § 33

Abs. 1 Nr. 3 und Abs. 2 SchwbG ein größerer Bedarf bestehen, kann und soll dieser durch Landessonderprogramme in Zusammenarbeit mit den Landesarbeitsämtern abgedeckt werden.

Der restliche, nicht eng bemessene Anteil von 2,5 v. H., der dem Ausgleichsfonds verbleibt, reicht entsprechend dem bisherigen Bedarf für überregionale und modellhafte Maßnahmen außerhalb der Werkstätten- und Wohnstättenförderung aus.

Zu Satz 2

In den neuen Ländern besteht ein hoher Mittelbedarf für Investitionen in Einrichtungen der beruflichen Rehabilitation. Dementsprechend werden bereits seit dem Jahre 1992 die Mittel des Ausgleichsfonds mit Vorrang in den neuen Ländern und Berlin eingesetzt.

Ein vergleichsweise hoher Mittelbedarf wird in diesen Ländern voraussichtlich auch in den nächsten Jahren gegeben sein. Aus diesem Grund sollen in den Jahren 1998 bis 2002 vom Aufkommen an Ausgleichsabgabe vorweg 10 v. H. den neuen Ländern und Berlin zugewiesen und unter diesen entsprechend der Bevölkerungszahl aufgeteilt werden.

Zu Satz 3

Für den Fall, daß im Beitrittsgebiet auch nach dem Jahr 2002 noch ein zusätzlicher Mittelbedarf für Investitionen bestehen sollte, ist den betroffenen Ländern die Möglichkeit einzuräumen, bei der Bundesregierung die Verlängerung der Dauer der Begünstigung auch über das Jahr 2002 hinaus zu beantragen. Die Bundesregierung kann dann nach Prüfung der Sachlage für bestimmte Regionen eine Verlängerung durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates festsetzen.

Zu Satz 4

Die Änderung in der Formulierung ist erforderlich, um klarzustellen, daß der Ausgleich zwischen den Hauptfürsorgestellen erst nach dem Vorwegabzug zugunsten der neuen Länder und Berlin vorgenommen werden kann.

Zu Satz 5

Satz 5 entspricht Satz 3 des geltenden Rechts.

Zu Satz 6

Aus Zweckmäßigkeitsgründen ist es erforderlich, daß der Vorwegabzug zugunsten der neuen Länder und Berlins gleichzeitig mit dem Finanzausgleich zwischen den Hauptfürsorgestellen entsprechend der bisherigen Praxis vom Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung durchgeführt wird.

Zu Artikel 2

Zu Nummer 1

Folgeänderungen aufgrund der Reduzierung des Vomhundertsatzes in § 11 Abs. 4 SchwbG.

Zu Nummer 2

Die Änderung ist aufgrund des Wegfalls der Förderung von Werkstätten und Wohnstätten für Behinderte, auf die sich die Netzplanung bezog, erforderlich. Die Förderung von Werkstätten und Wohnstätten soll – soweit es die Finanzlage des Ausgleichsfonds zuläßt – ausnahmsweise auch in den Fällen zugelassen werden, in denen die innovative Weiterentwicklung bestehender Arbeits- und Betreuungsformen Zweck der Förderung ist.

Zu Nummer 3

Folgeänderung aufgrund der Limitierung des Vomhundertsatzes in § 11 Abs. 4 SchwbG.

Zu Artikel 3

Die Vorschrift enthält eine Übergangsregelung.

Zu Artikel 4

Die Vorschrift regelt das Inkrafttreten des Gesetzes.

C. Finanzielle Auswirkungen durch die Neuverteilung der Mittel

Durch die Ausgleichsabgabe ergeben sich keine unmittelbaren Auswirkungen auf die Haushalte des Bundes und der Länder. Durch die mit der Neuregelung erzielbare Verwaltungsvereinfachung werden eine wesentlich stärkere Effizienz und Beschleunigungen des Verwaltungsablaufs und damit auch spürbare Einsparungen im administrativen Bereich ermöglicht.

Anlage 2

Stellungnahme der Bundesregierung

Die Bundesregierung lehnt die vom Bundesrat vorgeschlagene Neuverteilung der Ausgleichsabgabe zwischen dem Bund (Ausgleichsfonds) und den Ländern (Hauptfürsorgestellen) ab.

Der Gesetzentwurf sieht vor, den von den Ländern (Hauptfürsorgestellen) an den Ausgleichsfonds des Bundes abzuführenden Teil der Ausgleichsabgabe von bisher 45 v. H. auf 25 v. H. des Gesamtaufkommens zu verringern. Dies wird damit begründet, daß die Länder künftig die Förderung von Werk- und Wohnstätten für Behinderte in alleiniger Zuständigkeit übernehmen wollen, da diese Einrichtungen nicht von überregionaler Bedeutung seien, sondern lediglich lokalen oder regionalen Charakter hätten. Von dem dem Bund verbleibenden Anteil sollen 90 % an die Bundesanstalt für Arbeit zur besonderen Förderung der Einstellung und Beschäftigung Schwerbehinderter weitergeleitet werden.

Von dem danach bei den Ländern verbleibenden Aufkommen von 75 v. H. sollen wegen ihres Nachholbedarfs beim Aufbau von Werkstatt- und Wohnheimplätzen die Hauptfürsorgestellen der neuen Bundesländer (einschließlich Berlin) in den Jahren 1998 bis 2002 vorab einen Anteil von 10 Prozentpunkten erhalten, der entsprechend dem Wohnbevölkerungsanteil verteilt werden soll; für die übrigen Mittel soll (wie bisher) zwischen allen Hauptfürsorgestellen ein Ausgleich durchgeführt werden.

Die Bundesregierung soll im übrigen ermächtigt werden, auf Antrag eines oder mehrerer der neuen Länder zu prüfen, ob, in welchem dieser Länder und für welchen Zeitraum der „Vorabanteil“ auch für die Zeit nach dem 31. Dezember 2002 einzuräumen ist, weil auf andere Weise ein im Verhältnis zum übrigen Bundesgebiet gleichwertiges Angebot von Einrichtungen zur beruflichen Eingliederung Schwerbehinderter nicht erreichbar sei.

Die Bundesregierung ist der Auffassung, daß es bei dem bisherigen Anteil des Ausgleichsfonds des Bundes in Höhe von 45 v. H. des Gesamtaufkommens an Ausgleichsabgabe verbleiben muß.

Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Urteil vom 26. Mai 1981 zur Verfassungsmäßigkeit der Ausgleichsabgabe hervorgehoben, daß die Mittel der Ausgleichsabgabe in erster Linie für die Eingliederung Schwerbehinderter auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt zu verwenden sind. Dies geschieht regelmäßig entweder in Form von Leistungen an die Arbeitgeber im Zusammenhang mit der Einstellung und Beschäftigung Schwerbehinderter oder in Form von Leistungen an Schwerbehinderte selbst. Dieser Vorrang gilt auch für den Teil der Ausgleichsabgabe, der dem Bund (Ausgleichsfonds) zufließt. Diese Mittel sind nach geltendem Recht vorrangig der Bundesanstalt für Arbeit in der erforderlichen Höhe für

die besondere Förderung der Einstellung und Beschäftigung Schwerbehinderter zur Verfügung zu stellen (§ 11 Abs. 4 des Schwerbehindertengesetzes – SchwbG, § 41 Abs. 1 und 3 der Schwerbehinderten-Ausgleichsabgabeverordnung – SchwbAV).

Hierdurch ist sichergestellt, daß die von den Arbeitgebern aufgebrauchten Mittel der Ausgleichsabgabe größtenteils wieder an Arbeitgeber zur Einstellung und Beschäftigung Schwerbehinderter zurückfließen und im Sinne des Urteils des Bundesverfassungsgerichts „gruppennützig“ verwendet werden.

Die Erfüllung dieser vorrangigen Aufgabe des Ausgleichsfonds ist bei Verwirklichung der Vorstellungen der Länder nicht mehr gewährleistet. Nach dem Willen der Ländermehrheit soll der Ausgleichsfonds künftig der Bundesanstalt für Arbeit nicht mehr die erforderlichen Mittel, sondern nur noch einen festen Teil von 90 % seines Anteils am Gesamtaufkommen der Ausgleichsabgabe zuweisen. Bei einem Anteil am Gesamtaufkommen von 25 % wären dies, legt man das Aufkommen des Jahres 1995 in Höhe von 1,015 Mrd. DM zugrunde, 228,4 Mio. DM. Die Bundesanstalt für Arbeit benötigte im vergangenen Jahr aber insgesamt rund 260 Mio. DM für die besondere Förderung der Einstellung und Beschäftigung Schwerbehinderter. Ihr wurden diese Mittel vom Ausgleichsfonds auch zur Verfügung gestellt. Dies war möglich, weil nach der derzeitigen Rechtslage der Ausgleichsfonds verpflichtet ist, der Bundesanstalt den Betrag zuzuweisen, den diese für die Eingliederung Schwerbehinderter auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt tatsächlich braucht (§ 11 Abs. 4 Satz 1 zweiter Halbsatz SchwbG). Eine Festlegung der Zuweisung auf einen Prozentanteil würde dies künftig unmöglich machen mit der Folge, daß der Bundesanstalt für die Eingliederung Schwerbehinderter auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt mit Mitteln der Ausgleichsabgabe weniger Geld als bisher zur Verfügung stünde. Eine Kürzung der für die Eingliederung Schwerbehinderter auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt benötigten Mittel ist bei der überdurchschnittlich hohen Arbeitslosigkeit Schwerbehinderter aber nicht vertretbar. Denn angesichts der Entwicklung der Arbeitslosigkeit Schwerbehinderter müssen im Gegenteil alle Anstrengungen verstärkt und auch neue Wege gesucht werden, um arbeitslose Schwerbehinderte wieder beruflich einzugliedern.

Die Bundesregierung ist weiter der Auffassung, daß die vom Bundesrat vorgeschlagene Regelung nicht hinreichend den Notwendigkeiten in den neuen Bundesländern Rechnung trägt. Die Schaffung eines gleichwertigen Versorgungsstandes bezüglich der Werk- und Wohnstättenplätze für Behinderte in den neuen Bundesländern ist durch den von der Mehrheit der Länder im Bundesrat vorgesehenen „Vorab-

anteil“ für die neuen Länder nicht gewährleistet. Vielmehr ist die (Mit-)Finanzierung von Werk- und Wohnstätten durch den Ausgleichsfonds eine notwendige Voraussetzung für den zügigen Auf- und Ausbau von Einrichtungen der beruflichen Rehabilitation in den neuen Bundesländern. Die gebotene baldige Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse für die Behinderten in den neuen Bundesländern kann nur mit Hilfe der Steuerungsfunktion des Ausgleichsfonds gelingen. Das belegen die Erfahrungen beim Aufbau von Einrichtungen in den alten Bundesländern. Dies ist offenbar auch die Meinung derjenigen Bundesländer, die dem Gesetzentwurf im Bundesrat nicht zugestimmt haben.

Dementsprechend hat der Beirat für die Rehabilitation der Behinderten, in dem die Länder, die Kommunen, die Vertreter der Arbeitgeber und Arbeitnehmer, die Organisationen der Behinderten, die Träger und Einrichtungen der beruflichen Rehabilitation, die Hauptfürsorgestellen, die Träger der Sozialhilfe sowie die freie Wohlfahrtspflege vertreten sind und der sich in seiner Sitzung am 21. Mai 1996 mit der Initiative der Länder befaßt hat, dem für die Verwaltung des Ausgleichsfonds zuständigen Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung vorgeschlagen, an der bisherigen Verteilung der Ausgleichsabgabe und dem bisherigen Verfahren festzuhalten.

